

La lutte contre la pauvreté au Sénégal

Chercheurs et responsables des politiques se dotent de nouvelles stratégies

Comme la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, le Sénégal a lutté en vain pour offrir une vie meilleure à la plus grande partie de sa population. Une nouvelle façon d'aborder les enjeux sous-jacents à la pauvreté offre l'espoir de politiques qui, enfin, susciteront des changements réels.

Le Sénégal est parmi les pays les plus pauvres de la planète. Durant la dernière décennie, la proportion de la population du pays vivant sous le seuil de la pauvreté est passée du tiers environ à plus de la moitié. Selon un sondage mené en 2001, les deux tiers des Sénégalais sont « pauvres ». En milieu rural, cette proportion passe à environ 80 %. Statistique peu encourageante, s'il en est, pour un pays de 10 millions d'habitants qui avait de si grands espoirs lorsqu'il s'est affranchi de la France en 1962.

C'est dans les années 1980 qu'on a commencé à voir les problèmes économiques. La faible croissance de l'économie, la forte demande intérieure, l'instabilité des finances publiques et un déficit chronique de la balance des paiements, autant de facteurs qui, conjugués, entraînaient une grave détérioration de la qualité de vie de nombreux Sénégalais. Une tentative de fédération avec le pays voisin, la Gambie, n'a jamais pris son essor : l'union a été dissoute en 1989.

Dans les années 1990, le gouvernement du Sénégal a essayé de retourner la situation, lançant un vaste programme de réforme économique. Le programme de réforme a donné des résultats : de 1995 à 2001, le produit intérieur brut (PIB) du pays a augmenté à un taux annuel de 5 % et l'inflation a régressé. Le revers de la médaille, toutefois, c'est que le nombre de pauvres a continué d'augmenter. Soixante-dix pour cent de la population active travaille en agriculture, et ce secteur est demeuré obstinément stagnant. Le développement industriel et le secteur privé n'ont pas connu l'expansion espérée.

La démarche MIMAP

La pauvreté est un problème complexe et persistant, difficile à régler. Les hausses du PIB ne se traduisent pas automatiquement par l'amélioration des conditions de vie des pauvres. Les économistes et les responsables de l'élaboration des politiques désireux de concevoir des programmes visant à atténuer, voire éliminer, la pauvreté doivent d'abord bien comprendre les causes profondes du problème et les effets des stratégies économiques du gouvernement sur les pauvres, si effets il y a.

L'initiative de programme Impacts micros des politiques macroéconomiques et d'ajustement (MIMAP) a justement été conçue pour trouver des solutions aux problèmes de ce genre. Créée en 1989 par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), elle regroupe maintenant en un réseau une douzaine de pays d'Asie et d'Afrique. Le Sénégal s'y est joint récemment.

Le CRDI œuvre au Sénégal depuis les années 1980. Le Centre de recherches économiques appliquées (CREA) est l'une des institutions qui ont bénéficié de son soutien et il a été choisi pour mener les recherches de MIMAP-Sénégal. Selon M. Abdoulaye Diagne, le directeur du CREA nommé coordonnateur du projet MIMAP-Sénégal, il en a résulté un changement notable : auparavant, les chercheurs sénégalais ne travaillaient pas sur les questions relatives à la pauvreté. Les nombreuses études exécutées avaient été faites par des consultants étrangers. Grâce à MIMAP, le CREA a pu mener des recherches sur la pauvreté.

MIMAP-Sénégal fait partie d'un certain nombre de projets que la Section de l'évaluation du CRDI a retenus afin d'en évaluer l'efficacité en matière



d'influence sur les politiques et sur les responsables de leur élaboration. Le rapport, préparé par M^{me} Tracy Tuplin pour le CRDI, repose sur un document de Kirit Parikh. M^{me} Tuplin signale qu'alors que s'amorçait l'exécution du projet MIMAP-Sénégal, un événement s'est produit qui en a modifié considérablement la conception initiale.

En effet, le projet commençait à peine quand M. Diagne a appris que le pays devait préparer un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), exigé pour établir l'admissibilité du Sénégal à l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTe) pilotée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Pour être admissible, le pays devait présenter une proposition précisant comment les divers acteurs nationaux comptaient utiliser les nouveaux fonds pour lutter contre la pauvreté.

Le projet MIMAP avait débuté depuis trois mois à peine que l'on choisissait le CREA comme partenaire technique du ministère de l'Économie et des Finances pour préparer le DSRP. On souhaitait, dans ce document, rendre compte d'un consensus entre les organismes gouvernementaux, les spécialistes locaux, les partenaires de développement et les organisations de la société civile. Compte tenu du rôle névralgique du CREA, un chevauchement considérable était inévitable entre le projet MIMAP et le DSRP.

Pour M. Diagne, il s'agissait d'un heureux hasard. Le CREA a préparé un document qui a servi à lancer le processus consultatif aboutissant à la rédaction du DSRP. Les barrières sont tombées très rapidement, et il y a désormais des équipes mixtes réunissant les chercheurs du CREA et ceux de l'administration. Et, constate M. Diagne, on ne voit plus de consultants dans ces équipes.

Le virage

MIMAP-Sénégal, lancé en juin 2000, avait comme grand objectif d'améliorer la capacité de recherche du CREA afin de mieux comprendre les impacts microéconomiques des décisions macroéconomiques et leurs effets sur les problèmes liés à la pauvreté. L'équipe de dix chercheurs du CREA comprenait des professeurs et des doctorants du CREA de même que des représentants du Bureau de la statistique. Leurs objectifs spécifiques :

- ❑ établir un profil de la pauvreté au Sénégal et concevoir un système de suivi;

- ❑ mettre au point des outils afin d'analyser l'impact des politiques macroéconomiques sur la répartition des revenus;

- ❑ étudier l'accès des pauvres aux services financiers, les aspects sexospécifiques de la pauvreté et les liens entre la scolarité et la pauvreté;

- ❑ favoriser le dialogue entre les acteurs du développement (chercheurs, responsables de l'élaboration des politiques, ONG et services financiers) dans la lutte contre la pauvreté.

En novembre 2000, sept membres de l'équipe du CREA ont assisté à un atelier sur l'analyse de la pauvreté. Pour M^{me} Tuplin, ce fut un point tournant :

« Dans une large mesure, les activités prévues au départ pour MIMAP ont été mises en veilleuse. En fait, le processus de préparation du DSRP a fortement fait appel aux données et aux études du CREA, contribution qui a été fort appréciée pour diverses raisons. Les recommandations du DSRP reposent sur les constatations du CREA et illustrent l'influence importante de son travail sur les politiques, particulièrement en ce qui concerne la stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal. »

M^{me} Tuplin ajoute que, grâce à l'apport du CREA, le DSRP a pu être rédigé par des Sénégalais et ainsi donner lieu à l'appropriation à laquelle on s'attendait pour en faciliter la mise en œuvre. En fait, la collaboration du CREA avec divers ministères sénégalais a instauré une mutation importante dans le milieu de l'élaboration des politiques. Avant le DSRP, les chercheurs nationaux étaient largement ignorés par les responsables de l'élaboration des politiques, et la recherche sur la politique économique était dirigée principalement par le personnel de la Banque mondiale et du FMI. La participation des chercheurs du pays à la préparation du DSRP est par conséquent un exemple notable du changement intervenu dans le milieu de l'élaboration des politiques.

Puisque plusieurs membres de l'équipe du CREA faisaient également partie de l'administration publique, le processus d'élaboration des politiques est devenu beaucoup plus interactif, bidirectionnel, en fait. Non seulement l'administration faisait-elle connaître ses besoins, mais elle bénéficiait désormais de l'avis des chercheurs sur ce qui était nécessaire. De plus, une fois les décisions prises, les chercheurs ont continué à participer au suivi et à l'évaluation des résultats.



L'aspect le plus frappant, peut-être, de cette influence sur les politiques, selon M^{me} Tuplin, est qu'elle n'était pas intentionnelle. Il est probable que le résultat final a été supérieur à ce qu'on espérait atteindre dans le cadre du projet, mais elle note certains regrets de la part de l'équipe MIMAP, qui n'a pu respecter le calendrier d'activités établi au début du projet.

Types d'influence sur les politiques

Malgré tout, MIMAP, selon M^{me} Tuplin, a atteint dans une plus ou moins large mesure la majorité de ses objectifs de départ. Le renforcement des capacités en matière de politiques était un élément clé de la proposition initiale. On y est parvenu dans le cadre d'un certain nombre d'activités de formation de même que par la mise au point d'un modèle d'équilibre général calculable (MEGC), un outil devant aider à suivre et à analyser l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté. La mise au point du modèle a nécessité l'examen des données dont on disposait, de sorte que la base nationale de données sur la pauvreté en a été renouvelée et est devenue plus pertinente.

Plusieurs porte-parole gouvernementaux ont fait des observations sur l'impact du projet. Daouda Gueye, de la Direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de l'Éducation, a mentionné que les demandes constantes de renseignements du CREA ont obligé certains ministères sénégalais à perfectionner leurs méthodes de collecte de l'information pour être à même de fournir ce qu'on leur demandait. De plus, Thierno Niane, coordonnateur de la Cellule de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté du ministère de l'Économie et des Finances, estime que le projet a, pour ainsi dire, pu faire jouer les leviers qu'il fallait, au Sénégal, afin de savoir lesquels fonctionnent vraiment, pour mieux dégager les liens entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

M^{me} Tuplin ajoute qu'au fil de la recherche, il y a eu augmentation de la visibilité et de la confiance. L'équipe s'est acquise une réputation pour ses capacités, faisant du CREA un centre de recherches crédible pour les travaux du gouvernement. Les chercheurs formés dans le cadre du projet MIMAP sont désormais considérés comme faisant partie des personnes-ressources les plus qualifiées de la région.

M^{me} Tuplin précise dans son rapport que le projet MIMAP a également élargi les horizons politiques de tout un éventail de personnes, des étudiants et chercheurs aux planificateurs économiques et aux administrateurs, sans oublier les bailleurs de fonds. Même les chercheurs et les administrateurs qui ne sont plus associés au projet MIMAP poursuivent leur travail dans d'autres initiatives de lutte contre la pauvreté au Sénégal, en misant sur l'expérience qu'ils ont acquise et sur les relations professionnelles établies.

Pour ce qui est de l'influence sur les régimes politiques, M^{me} Tuplin affirme que le projet a été à l'origine d'un réaménagement des liens entre recherche et politiques dans le pays. Avant le projet, l'administration sénégalaise n'avait pas pour habitude de faire appel aux chercheurs, sauf pour des consultations occasionnelles. À la suite des efforts de collaboration déployés, on a dû admettre que les chercheurs augmentaient la qualité et la rapidité du travail et de l'équipe.

Facteurs influant sur les politiques

Les personnes clés sont un des grands facteurs qui modulent l'influence sur les politiques, et M^{me} Tuplin est très élogieuse à l'égard de M. Diagne du CREA, le chargé de projet, et d'autres qui ont joué un rôle important dans le projet MIMAP-DSRP. Toutefois, rappelle-t-elle, le capital humain en Afrique est sursollicité. Les experts nationaux sont trop peu nombreux, ce qui crée un goulot d'étranglement dans la chaîne de l'offre et de la demande. Non seulement cela influe-t-il sur la qualité du travail, mais c'est aussi une source de problèmes pour le renforcement des institutions.

La diffusion des résultats de la recherche semblait moins essentielle dans le projet MIMAP-DSRP que dans d'autres programmes de recherche, malgré l'existence de nombreuses activités visant des communications plus efficaces et rejoignant un public plus large. Ainsi, le CREA a organisé une journée de réflexion sur l'économie du Sénégal, très bien accueillie par les responsables de l'élaboration des politiques.

M^{me} Tuplin précise que la recherche, puisqu'elle était interactive, a permis d'avoir un accès direct aux cercles politiques. La diffusion, en tant que concept, a une connotation passive, qui est bien loin de la façon dont MIMAP-Sénégal a su répandre ses idées. Les responsables de l'élaboration des politiques étaient déjà parties prenantes de MIMAP lorsque celui-ci a débouché sur le DSRP, ce qui





tranche nettement sur d'autres projets de recherche qui dépendent tout particulièrement de la diffusion pour atteindre les responsables de l'élaboration des politiques.

Ajoutons que les questions institutionnelles influent sur les régimes politiques. Même si le renforcement institutionnel n'entraîne pas dans les visées du CRDI, on estimait à l'époque que l'appui consenti par l'entremise du CREA pourrait finalement avoir un impact important dans la région. D'après M^{me} Tuplin, l'investissement rapporte, même si certains croient que le CREA devrait établir des liens plus officiels avec le gouvernement. Jusqu'à maintenant, il s'agit de liens officieux et personnels avec les chercheurs gouvernementaux participant aux activités de MIMAP à titre d'experts mais non en tant que représentants de leurs ministères.

M. Diagne, à titre de directeur du CREA, essaie d'établir certaines modalités institutionnelles afin de favoriser les partenariats. À titre d'exemple, il mentionne un contrat de trois ans avec le ministère de l'Éducation portant sur l'exécution d'un certain nombre d'études et sur la préparation d'un rapport. Il est également possible que le CREA-MIMAP serve d'assise de recherche pour des activités reliées au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

M^{me} Tuplin conclut ainsi : ce qui frappe le plus, c'est que le DSRP n'était même pas dans la mire de MIMAP au départ. Un certain nombre de facteurs internes et externes ont ouvert un important créneau sur le plan politique, qui s'est avéré crucial pour mener les deux à bien simultanément et procurer un tel succès.

Quelques leçons

- ☐ La souplesse est essentielle – en l'occurrence, le fait d'accepter la possibilité de travailler sur le DSRP plutôt que sur les extrants prévus pour MIMAP.
- ☐ Relier le projet à un processus précis d'élaboration des politiques a donné naissance à un contexte favorable dans lequel le travail s'est traduit par des politiques concrètes.
- ☐ Parfois, le soutien institutionnel est nécessaire pour plus de visibilité, ce qui aboutit à une plus grande crédibilité et à de meilleurs échanges avec les responsables de l'élaboration des politiques.
- ☐ Quand les données sont réunies par des spécialistes nationaux compétents, plutôt que par des consultants étrangers, on se les approprie davantage, et il en résulte une meilleure mise en application des mesures qui s'ensuivent.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation/politique